

Breve Ensaio sobre a Formulação da Estratégia Nacional

António Freitas*

Resumo

Com o objectivo permanente de proteger a Nação, garantindo o seu futuro como entidade política, livre, independente e soberana, bem como assegurar a Segurança, o Desenvolvimento e o Bem-Estar Social, o Estado necessita de determinar objectivos políticos concretos correspondentes à sua situação particular e interesses nacionais próprios.

Esses objectivos nacionais precisam de ser devidamente identificados, caracterizados e priorizados, pelo que devem resultar de uma análise da situação nacional que considere os elementos tangíveis e intangíveis do poder nacional. Nessa análise são identificadas as principais variáveis caracterizadoras do ambiente interno, a situação política, económica, psicossocial e militar; a situação geopolítica e geoestratégica internacional, e os factores de evolução à luz dos futuros previsíveis, contribuindo, assim, para identificar o que o Estado poderá escolher para fazer.

Uma vez definidos os objectivos nacionais (*o que fazer?*), estes têm a sua expressão reflectida no Conceito de Acção Política. O Conceito de Acção Política, ao visar a consecução ou salvaguarda dos objectivos nacionais, deve traduzir as respostas às perguntas: *onde agir?* (domínios da acção) e *quando agir?* (momento e condicionantes da acção) para atingir os objectivos que foram fixados, bem como dar orientações para a Definição Estratégica, que deve assentar numa metodologia própria.

Palavras-chave: poder nacional, interesses nacionais, objectivos nacionais, estratégia, conceito estratégico nacional

* Professor Auxiliar Convidado da Universidade Lusófona. Doutorando em Estudos Estratégicos

40 *Abstract*

With the permanent objective of protecting the Nation, ensuring its future as a political entity, free, independent and sovereign, as well as ensure the Security, Development and Social Welfare, the State needs to determine concrete policy objectives corresponding to your particular situation and national interests.

These national objectives need to be properly identified, characterized and prioritized, and should result from an analysis of the national situation to consider the tangible and intangible elements of national power. In this analysis the internal environment should be considered (in terms of political, economic, psychosocial and military), as the geopolitical and geostrategic international situation, as well as the future trends, thus contributing to identify what the State may choose to do.

Once defined national objectives (*what to do?*), these have their expression reflected in the concept of political action. To aim at achieving or protecting the national objectives, the concept of political action should translate the answers to the questions: *where to act?* and *when to act?* in order to attain the objectives that have been fixed, as well as provide guidance for national strategy, which should be based on its own methodology.

Keywords: national power, national interests, national objectives, strategy, national strategic concept

1. Enquadramento Conceptual

41

A sociedade internacional do presente caracteriza-se pela interdependência e complexidade, bem como pelas transformações aceleradas e pela incerteza qualitativa dessas mudanças, o que no conjunto implica que os Estados tenham de se preocupar com fronteiras múltiplas e exigências de solidariedades diversificadas.

Por outro lado, o ambiente de complexidade resulta também da dificuldade progressiva em distinguir variáveis de ordem endógena das variáveis de ordem exógena, pelo que os Estados, perante estímulos internos e externos, tendem a regular-se reagindo através de estratégias de natureza política, diplomática, económica e psicossocial, a fim de assegurarem a concretização de determinados objectivos e interesses, tudo isto num ambiente em que os actores internacionais vivem entre si relações de cooperação, acomodação ou conflito.

Para além disso, apesar de qualquer entidade política prosseguir, como objectivos básicos ou abstractos, a Segurança, a Justiça e o Bem-Estar, isso não resolve, por si só, os problemas específicos que se lhe colocam, logo necessita definir objectivos políticos concretos e estratégias correspondentes aos interesses próprios e à sua situação particular.

Neste quadro, a Estratégia Nacional tem de ser concebida e orientada pelo poder político, numa perspectiva pluridisciplinar, interdepartamental e no permanente respeito não só pelos Objectivos e Interesses Nacionais, como pelo respeito dos compromissos que o Estado assume em espaços que transcendem a sua dimensão nacional.

O presente ensaio tem por objecto apresentar um modelo analítico de elaboração da estratégia nacional. A pertinência deste ensaio resulta de duas ordens de razões: a primeira, devido ao facto de estarmos convencidos de que a Estratégia é crucial para o Estado ter desempenhos positivos na prossecução dos objectivos nacionais; a segunda, por o processo de discussão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

- 42 (CEDN)¹, merecer, repetidamente, ao longo dos últimos anos, diversas críticas, umas por se prestar a alguns equívocos de natureza conceptual e doutrinária, e outras por razões de ordem metodológica e de enquadramento estratégico propriamente dito.

A necessidade de também não incorrer nas *confusões* existentes levou-nos à leitura atenta de autores nacionais que há muito teorizam sobre este tema, tendo-se procurado fazer uma síntese que permitisse uma visão global e sistematizada do processo de pensamento e de planeamento neste domínio fundamental da acção do Estado, conciliando política e estratégia numa ferramenta simples, uma vez que os modelos conhecidos são demasiado complexos e, devido a esse facto, de difícil compreensão e interiorização.

Não se justificando embarcar em análises exaustivas acerca do cruzamento conceptual entre a política e a estratégia, impõe-se, no entanto, o estabelecimento de um conjunto de conceitos operatórios que permitam desenvolver um raciocínio que leve ao estabelecimento de um modelo teórico de formulação da estratégia nacional, uma vez que é variado e por vezes ambíguo o entendimento sobre a terminologia associada a estas matérias.

Deste modo, começamos por estabelecer o conceito de estratégia que nos pareceu mais adequado para o objecto do presente ensaio, adoptando a definição de François Martins (1984: 125), para quem estratégia é «um método de pensamento, uma forma peculiar de avaliar situações que permite clarificar e hierarquizar os acontecimentos e depois escolher os mais eficazes. Trata-se de perceber, de prever, de perspectivar, quando estão em jogo os interesses nacionais e quando se nos opõem vontades de outras unidades políticas».

1. Em Portugal não existe qualquer orientação sobre em que circunstâncias deve ser revisto o CEDN. Desde o primeiro, em 1985, tivemos mais três (1994, 2003 e 2013), o que dá um intervalo médio de nove anos entre os três últimos. O actual CEDN foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, em cuja *Introdução* se afirma: «O conceito estratégico de defesa nacional pressupõe uma estratégia nacional, cuja credibilidade seja reconhecida e capaz de mobilizar os portugueses. Parte do princípio de que para a realização dos objectivos da segurança e da defesa nacional concorrem todas as instâncias do Estado e da sociedade. Nesse sentido, o conceito estratégico de defesa nacional define os aspectos fundamentais da estratégia global a adoptar pelo Estado para a consecução dos objectivos da política de segurança e defesa nacional. Estamos, portanto, a falar de uma visão de conjunto da estratégia nacional, incluindo uma abordagem conceptual sobre os fundamentos que a enquadram e lhe dão coerência: o poder e a vontade; a mobilização de recursos materiais e imateriais».

Tendo como central este conceito de estratégia, ao longo do ensaio serão explicitados os demais conceitos operatórios e os procedimentos tidos por essenciais no sentido de sustentar o modelo analítico desenvolvido, dando-lhe desta forma a necessária consistência.

Assim, o modelo desenvolvido contempla duas fases: a fase política e a fase estratégica. Estas fases estão directamente relacionadas num único processo de modo a assegurar a necessária coerência e consistência entre elas, uma vez que um bom instrumento deve permitir organizar, interpretar e explicar os dados como um todo racionalmente coerente.

A fase política permite, no essencial, identificar e caracterizar os objectivos nacionais actuais (enformados pelos objectivos nacionais permanentes) e a definição das suas prioridades (*o que fazer?*), levando à formulação do conceito de acção política, que tem por finalidade estabelecer princípios de acção e dar orientações à fase estratégica.

Por seu turno, a fase estratégica tem por finalidade escolher os meios e processos capazes de atingir cada objectivo nacional actual, ao nível de uma concepção estratégica integral. Para tal, socorre-se do ciclo da definição estratégica que pode ser dividido em cinco etapas, cada uma delas associada a uma ideia-chave e a uma questão: compreender *o que se quer fazer?*; examinar *o que se deve fazer?*; imaginar *o que se pode fazer?*; seleccionar *o que vale a pena fazer?*; e exprimir *o que se vai fazer?*.

Como *outputs* este modelo tem a sua materialização na elaboração do *Conceito Estratégico Nacional*².

-
2. Segundo Silva Ribeiro (2010c: 82), o conceito estratégico deve ser entendido como a grande ideia sobre a manobra estratégica do Estado para a consecução dos objectivos fixados pela política. Estabelece os princípios reguladores da acção estratégica nos campos genéticos, estrutural e operacional. São aqueles que expressam a filosofia e conferem coerência à acção estratégica nacional. Por seu turno, para Pazarat Correia (2002: 36-37), «[um] conceito estratégico pode assumir formas diversificadas na sua elaboração mas, no essencial, deve contemplar: a percepção de uma determinada situação internacional e/ou nacional e do quadro de referência de conflitualidade que a caracteriza, incluindo as ameaças mais perigosas e as mais prováveis; a identificação clara e hierarquizada dos interesses e dos objectivos nacionais; a enumeração dos recursos e meios existentes ou a gerar; a elaboração de um conceito geral de acção e das orientações para as estratégias subordinadas». Por outro lado, «a elaboração de um conceito estratégico terá de respeitar três princípios fundamentais: ser adequado ao objectivo visado; ser exequível face aos recursos disponíveis; ser aceitável face às capacidades dos escalões subordinados».

2. O Processo de Elaboração da Definição Estratégica

O ponto de partida do processo deve passar pela definição do conceito de aspiração nacional. As Aspirações Nacionais são a expressão dos desejos e vontades da comunidade política, são aquilo que um Estado poderá pretender (desejar) ser. Estas Aspirações Nacionais incluirão sempre aspectos realistas (traduzíveis em objectivos), mas também aspectos de natureza utópica. Em regra, constam da Lei Fundamental, englobando a Segurança, a Justiça e o Bem-Estar³, objectivos últimos ou teleológicos da Política que deverão resistir às normais alternâncias democráticas do poder político.

Das Aspirações Nacionais decorrem os Objectivos Nacionais que expressam aquilo que o Estado procura e programa atingir, definindo metas. Por sua vez, os Interesses Nacionais designam aquilo que o Estado pretende salvaguardar. Como é desejável, deve existir uma correspondência natural entre os termos *objectivo* e *interesse*. Estes

3. A Segurança é um valor fundamental e uma obrigação do Estado. Nas sociedades democráticas e numa perspectiva interna, a Segurança é entendida como uma tarefa que deve potenciar uma vida em plenitude, o exercício pleno da liberdade e dos direitos fundamentais dos cidadãos segundo os princípios do Estado de direito. Numa perspectiva externa, é obrigação do Estado assegurar a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança da população contra qualquer agressão ou ameaça externas. Estes dois aspectos da Segurança reforçam-se mutuamente e garantem ao Estado a sua própria manutenção. Depois da Segurança, o Estado tem que impor a Justiça e realizar o Bem-Estar. Na realidade, estas duas finalidades estão na base da paz social e da ordem, elementos essenciais à manutenção da própria sociedade. Efectivamente, para manter a cooperação entre todos os membros da sociedade e assegurar as solidariedades essenciais ao seu funcionamento, o Estado tem que regular as relações entre as pessoas e os grupos, bem como a própria aplicação da força de que tem o monopólio. Terá que, tanto quanto possível, aplicar um critério justo e aceitável pela população e que seja compatível com a segurança. Assim, de um modo geral, podemos dizer que o Estado prossegue a realização da justiça comutativa (assegurando a equivalência dos valores permutados) e da justiça distributiva (assegurando que cada um receba a retribuição adequada à sua contribuição). Finalmente, o Estado satisfaz as necessidades de Progresso e Bem-Estar social, ligado à satisfação das necessidades materiais e espirituais da sociedade, pela produção e repartição de bens e pela prestação de serviços. O Estado intervém nos diversos sectores: da economia e finanças à indústria, da saúde ao ensino, aos transportes e comunicações, à investigação científica, à promoção da língua e do património cultural, ao ordenamento do território e à defesa do ambiente, à regulação das relações de trabalho, entre tantos outros. O grau de intervenção do Estado nestes domínios depende do tipo de poderes que este quer deter para si.

Objectivos Nacionais podem revestir um carácter primário⁴ quando está em causa a sobrevivência de um Estado como tal, ou um carácter secundário que, embora menos importante, tenha um valor instrumental e contribua para a satisfação dos interesses vitais⁵.

Deste modo, o Estado necessita determinar objectivos políticos concretos correspondentes à sua situação particular e interesses nacionais próprios: Objectivos Permanentes (longínquos) e Objectivos Nacionais Actuais (curto e médio prazo).

Os Objectivos Permanentes (OP), que pela sua natureza se mantêm constantes, devendo, por isso, constituir-se como elemento central de uma Grande Estratégia Nacional⁶, materializam a realização possível dos Interesses Nacionais e assentam essencialmente em elementos que se prendem com a ideia de consciência nacional ou colectiva e o modelo de sociedade que o Estado advoga⁷. Estes elementos constituem como que um guião pelo qual os dirigentes da unidade política se conduzem. Em termos da doutrina estratégica, com os OP visa-se a adaptação dos meios aos fins perseguidos.

Por seu turno, os Objectivos Nacionais Actuais (ONA), apesar de terem em vista atingir os objectivos permanentes, têm um carácter mais objectivo e de natureza conjuntural. Correspondem a objectivos intermédios cuja definição e prossecução resultam de uma análise da situação nacional, que considera os elementos tangíveis e intangíveis do poder nacional (porque ambos determinam a exequibilidade da política governativa) e onde são identificadas as principais variáveis caracterizadoras do ambiente interno – situação política, situação económica, situação psicossocial e situação militar –, de uma análise geopolítica e

4. Os interesses primários ou vitais são aqueles cuja consecução é entendida como directamente indispensável à sobrevivência nacional, pelo que, se necessário, o Estado mobilizará todos os recursos e recorrerá a todos os meios e processos, militares e não militares, que estiverem ao seu alcance para a sua consecução ou preservação. Um interesse vital não é negociável.
5. As relações internacionais são essencialmente constituídas, a todo o momento, por uma teia em que se negociam interesses secundários através de concessões mútuas, acompanhadas de fenómenos de conflitualidade e violência variáveis, em torno de interesses vitais para os vários actores, e que evoluem essencialmente em função das relações de poder.
6. Segundo Virgílio de Carvalho (1986: 65), «o conjunto dos Objectivos Nacionais Permanentes funciona, por assim dizer, como estratégia – a Grande Estratégia Nacional – porque eles constituem uma espécie de farol que aponta o caminho para as aspirações Nacionais».
7. De alguma forma, os objectivos nacionais permanentes têm a sua expressão visível nos art.ºs 1º, 2º, 3º e 9º da Constituição da República Portuguesa.

- 46 geoestratégica internacional, a nível mundial e a nível regional, e dos factores de evolução à luz dos futuros previsíveis, contribuindo, assim, para identificar o que o Estado poderá escolher para fazer. Em termos da doutrina estratégica, com os ONA visa-se a adaptação dos fins aos meios existentes.

Mas alguns destes Objectivos Nacionais Actuais (que se querem preservar ou alcançar) podem vir a ser incompatíveis com os dos outros Estados, logo estamos perante um processo de natureza disjuntiva que pode revestir a forma de conflito, oposição ou competição. Estamos, pois, perante um tipo de objectivos susceptíveis de levantar uma hostilidade, resistência ou rivalidade por parte de outra entidade política, cuja materialização implica dispor de uma estratégia que requeira o desenvolvimento e o emprego de formas de coacção⁸ segundo uma acção estratégica⁹. Deste modo, estes objectivos podem ser denominados de Objectivos Estratégicos Básicos (OEB)¹⁰.

Neste âmbito, assume particular relevo o papel dos Serviços de Informações que devem dar ênfase à produção de relatórios e de levantamentos estratégicos sobre a situação interna e externa do país, bem como de informações prospectivas sobre assuntos específicos de interesse estratégico. Para Heitor Romana (2008: 98-101), «as informações estratégicas são identificadas a partir do interesse político para o decisor de determinados assuntos considerados sensíveis para os interesses políticos, económicos, diplomáticos, culturais e militares do estado» e «são aquelas informações necessárias à concepção e execução

-
8. Segundo Silva Ribeiro (1998: 72), as formas de coacção não belicosas são aquelas em que «são usados, preferencialmente, meios psicológicos, económicos e políticos, segundo as formas de coacção psicológica, económica, política clandestina no interior do contendor, e diplomática (...) e belicosas, em que os meios militares têm preponderância sobre os restantes na gestão da situação estratégica, e que, por isso, consubstanciam claramente o facto da estratégia ser a aplicação da política de forma imperativa».
9. Esta acção estratégica requer três condições: uma vontade política, que se exprime pela definição do fim e do quadro da acção a realizar; uma aptidão para conceber modalidades de acção, conjugando os meios necessários no ambiente adequado e no tempo próprio para materializar o fim fixado; e capacidades de acção que sejam operacionalizáveis no ambiente e no tempo.
10. De acordo com Loureiro dos Santos (1983: 271), as ameaças actuais a vencer e as ameaças potenciais a neutralizar no futuro constituem os objectivos estratégicos básicos ao nível da estratégia total.

de uma grande estratégia, considerada assim pelo alcance dos seus efeitos mas também pela sua permanência no tempo»¹¹.

A evolução da conjuntura tem, portanto, dois objectivos fundamentais: avaliar as grandes linhas gerais dos futuros nacionais possíveis (pela formulação dos cenários nacionais); e avaliar os diferentes ambientes externos possíveis em que o Estado terá de prosseguir as suas finalidades últimas (pela formulação dos cenários internacionais). Segundo Silva Ribeiro (2010c: 42), a conjugação dos dois objectivos «permite construir uma imagem do Estado e da sua envolvente, a partir da qual se estabelecem os argumentos políticos de carácter racional para justificar, à luz daquela explicação e evolução, a escolha dos objectivos nacionais logicamente concebidos».

Os Objectivos Nacionais Actuais depois de devidamente identificados, caracterizados e hierarquizados¹², podem ser designados por Objectivos de Política Geral (que por sua vez podem ser decompostos segundo políticas públicas sectoriais) e têm expressão no Conceito de Acção Política¹³. O Conceito de Acção Política, ao visar a consecução ou salvaguarda dos ONA, deve traduzir as respostas às perguntas: *onde agir?* (domínios da acção) e *quando agir?* (momento e condicionantes da acção) para atingir os objectivos que foram fixados (Ribeiro, 1998: 154), bem como dar orientações para a Fase Estratégica que tem como objectivo conceber o que poderemos designar por Definição Estratégica (DE).

11. No mesmo sentido se manifesta Virgílio de Carvalho (1986: 67): «As informações têm um contributo muito importante a dar ao planeamento estratégico, tanto na fase política (identificação e formulação de objectivos) como nas fases de formulação e execução de estratégias».

12. Segundo António Barrento (2010: 193), a análise dos objectivos políticos permite hierarquiza-los e atribuir prioridades às acções que devem ser feitas para que sejam atingidos, bem como detectar os grandes conflitos e procurar as soluções – renunciando aos mesmos, afinando-os ou adiando a sua consecução.

13. Segundo Couto (1988: 325), «o conceito de acção política governativa [estabelece] as bases do comportamento governamental com vista à consecução dos objectivos preestabelecidos. Tal implica uma clara e coerente percepção e definição da sequência e articulação dos vários objectivos, indispensáveis a uma adequada e essencial coordenação da acção nos vários domínios ou departamentos governamentais». Por seu turno, para Loureiro dos Santos (1983: 272), «a análise dos objectivos políticos visa a sua hierarquização e a determinação de contradições entre si a fim de as resolver; (...) a hierarquização consiste na indicação da sua prioridade. (...); o conceito de acção política traduz a resposta às perguntas: como, quando e onde actuar para atingir os objectivos?; (...) é expresso aos escalões executivos através da formulação das directrizes políticas».

O processo metodológico da Definição Estratégica é decomposto em cinco etapas, cada uma delas associada a uma ideia-chave e a uma questão (Ribeiro, 2010a: 102), e deve assentar numa dupla exigência: a predominância do raciocínio objectivo sobre o subjectivo e a busca da melhor relação custo-eficácia.

A primeira etapa, consiste em conceber a Missão de Estratégia Integral (MEI), ou seja compreender o *que fazer?*, o que passa por identificar claramente os pontos essenciais da missão: a tarefa e o propósito. Assim, e tendo em conta o que se pretende alcançar ou preservar (o *quê?* – os ONA) e em que condições (*onde?* – o domínio da acção, e *quando?* – momento e condicionantes a observar no tempo), que foram identificados com o recurso ao Conceito de Acção Política, tem de se caracterizar de forma clara o propósito da missão – o *porquê agir*, que se destina a proporcionar uma melhor compreensão da missão. Conjugando a tarefa e o propósito obtemos a indicação acerca "*do que se quer fazer*", que constitui o denominador comum das diversas acções a desenvolver (Ribeiro, 2010a: 102-105).

A segunda etapa, consiste na análise de todas as variáveis ou factores da situação, e está associada à ideia de examinar o *que devemos saber?*. Na análise da situação avalia-se a aptidão das forças próprias face às dos contrários. As variáveis da situação permitirão precisar a forma de *como agir?* e a tarefa adaptada à situação o *que fazer?* e, eventualmente, o propósito visado *para quê agir?*. Esta etapa desenvolve-se em três passos: recenseamento das variáveis, identificação das relações entre as variáveis e pesquisa das variáveis¹⁴.

14. O recenseamento das variáveis é um trabalho de profunda reflexão, cuja qualidade influenciará o resultado do ciclo da definição estratégica, pois é preciso não esquecer que a elaboração das modalidades de acção (a fase criativa do processo metodológico) numa fase posterior apoia-se muito nos resultados deste passo. A identificação das relações entre as variáveis tem em vista obter uma visão sistemática do ambiente global, podendo ser efectuada com base no método da análise de matrizes da influência directa. Estas matrizes não são mais do que quadros de dupla entrada que permitem relacionar as variáveis internas e externas. Depois de elaborada a lista das variáveis e preenchida a matriz de análise da influência directa, é necessário reduzir a complexidade do sistema e pesquisar as variáveis relevantes e importantes (os pontos sensíveis) e a sua relação com os ONA. Esta segunda etapa é uma tarefa crucial para a adequada formulação e operacionalização da estratégia nacional (Ribeiro, 2010a: 107-115).

A terceira etapa diz respeito à elaboração das modalidades de acção¹⁵ e visa imaginar *o que podemos fazer?*. Desenvolve-se segundo um processo que engloba três passos: no primeiro, identificam-se, a partir das variáveis relevantes ou pontos sensíveis (centros de gravidade), as linhas de acção susceptíveis de contribuir para a solução de um problema estratégico¹⁶; no segundo, procede-se à validação das linhas de acção realizando as *provas da estratégia*: de adequabilidade (*permite atingir os objectivos?*), de exequibilidade (*possível de executar com os meios disponíveis?*) e da aceitabilidade (*custos aceitáveis face aos objectivos desejados?*) ao nível das estratégias gerais¹⁷ e das estratégias particulares¹⁸; por último, o terceiro passo, tem em consideração os resultados das *provas da estratégia* e destina-se a estabelecer as modalidades de acção possíveis, próprias e dos contrários. As modalidades de acção próprias definem *o quê?* é necessário atacar, *a quem?* e *como?*. As modalidades de acção contrárias servem de referência para definir *o que?* é necessário defender, *de quem?* e *como?*.

Cada modalidade de acção deve ser caracterizada por uma ideia força representativa da manobra estratégica. A conjugação e integração das manobras estratégicas ofensiva (relativa às nossas linhas de acção) e defensiva (relativas às linhas de acção contrárias) irá permitir estruturar o esboço geral da manobra estratégica, que, por seu tur-

-
15. De forma simples, podemos definir *modalidade de acção* como a forma como um actor articula meios, num dado ambiente e tempo para realizar objectivos.
 16. Uma linha de acção traduz, para cada objectivo estratégico básico, uma forma de coacção, isto é, uma diferente possibilidade de articulação dos meios, ambiente e tempo, segundo processos de acção que têm em vista actuar sobre um ponto sensível do contrário.
 17. Como refere André Beaufre (2004: 45), as estratégias gerais têm como função repartir, combinar e assegurar a execução das tarefas que são incumbidas pela estratégia integral aos diferentes ramos de actividade do domínio considerado. As estratégias gerais situam-se no nível intermédio, espaço de charneira entre a concepção e a execução estratégicas, ou seja, entre o que a nível político se quer ou deve fazer, e aquilo que as condições técnicas tornam possível. Por outro lado, Silva Ribeiro (2010c: 79) afirma que as estratégias gerais englobam o emprego dos meios (aspectos operacionais) e o desenvolvimento da força, o qual compreende a geração e a criação de novos meios (aspectos genéticos) e a sua composição, organização e articulação (aspectos estruturais).
 18. Segundo Silva Ribeiro (2010c: 80-81), as estratégias particulares têm a ver com as especialidades de funções e as responsabilidades dentro da estratégia geral a que subordinam. Por outro lado, o conceito de estratégia particular é indispensável para o estudo, a análise e a aplicação do poder nacional, tendo em vista a repartição de responsabilidades e a especialização de funções, e, deve ter-se presente que em cada estratégia particular, a natureza das acções associadas exige a adopção de processos e técnicas específicas.

50 no, constitui a primeira aproximação ao Conceito de Acção Estratégica (CAE), ao nível da estratégia integral, que deve ser materializado no tempo e no espaço. Esta etapa é, pois, uma tarefa que exige criatividade e originalidade bem como uma grande capacidade de síntese.

A quarta etapa do processo, escolher uma modalidade de acção entre as possíveis que foram apresentadas na fase anterior, visa seleccionar *o que vale a pena fazer?*, segundo duas aproximações: a escolha óptima ou a escolha aceitável. Esta etapa desenvolve-se em três passos: no primeiro, confronta-se cada modalidade de acção própria com as contrárias de forma a avaliar a sua eficácia (traduz o grau de consecução da acção e não a probabilidade); na segunda comparam-se as modalidades de acção entre si para avaliar a sua eficiência – este passo é muito importante porque permite estabelecer as relações de custo/eficácia; e na terceira propõem-se modalidades de acção à autoridade política responsável. Nesta fase, de forma a evidenciar as virtudes das diferentes modalidades de acção a propor, elabora-se um esboço de operações que representa a génese do referido Conceito de Acção Estratégica (CAE), e um esquema director que irá servir para a definição das missões estratégicas gerais e das directivas governamentais de planeamento (Ribeiro, 2010a: 125-130).

Depois da tomada de decisão pela autoridade política responsável, tem lugar a última etapa com a elaboração do: (i) Conceito de Acção Estratégica (CAE) que representa a grande ideia de manobra da estratégia integral a empreender para a consecução e salvaguarda dos ONA; (ii) das Missões das Estratégias Gerais (MEG) que permitem fixar os ONA de forma a dar corpo às estratégias política, económica, psicossocial e militar, e às Missões das Estratégias Particulares (MEP) nos domínios destas; e (iii) das Directivas Governamentais (intimamente associadas ao CAE e às MEG e às MEP) que definem os objectivos de natureza genética, estrutural e operacional a alcançar, e que se destinam a orientar os diferentes órgãos governamentais na elaboração de planos na área da sua competência.

Concluído o ciclo da Definição Estratégica, esta terá como *output* o Conceito Estratégico Nacional (CEN)¹⁹.

51

3. Reflexões Complementares

A elaboração da definição estratégica é um processo que diz respeito ao Governo. Na verdade, este tem competência para se organizar e o âmbito da sua organização e definição de relações interministeriais situa-se na sua área de reserva absoluta (art.º 198º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa - CRP).

Por outro lado, ao Governo, nos termos do art.º 182º da CRP, compete a condução da política geral do país, entendendo-se que este poder se estende a todas as áreas políticas, independentemente de se tratar de política interna ou externa, na área civil ou área militar. Apesar de o Governo estar sujeito a deveres de informação e consulta face ao Presidente da República (PR) e à Assembleia da República (AR) perante quem responde, porém, é autónomo no exercício da sua função governativa pelo que não pode ser vinculado por instruções ou injunções do PR ou da AR.

Não existindo qualquer órgão responsável pela elaboração da proposta de um Conceito Estratégico Nacional, este revestiu sempre a forma de Resolução do Conselho de Ministros, e a sua elaboração teve sempre subjacente o disposto na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, razão pela qual o seu âmbito teve sempre um cunho mais ou menos acentuado de Defesa Nacional, embora chamando a atenção para as componentes não militares da Defesa.

De facto, a Lei de Defesa Nacional e a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas²⁰ não identificam nenhum órgão com

19. Segundo Silva Ribeiro (2010a: 56), o conceito estratégico nacional é «uma grande ideia estratégica de materialização dos objectivos nacionais, adequada ao ambiente externo e ao ambiente interno, destinada a garantir a manutenção do país numa posição favorável, de tal forma que seja difícil aos seus contendores provocar-lhe prejuízos». Por seu turno, Pezarat Correia (2002: 37) sustenta que «o conceito estratégico pode assumir formas diversificadas na sua elaboração mas, no essencial, deve contemplar: a percepção de uma determinada situação internacional e nacional e do quadro de referência de conflitualidade que a caracteriza, incluindo as ameaças mais perigosas e as mais prováveis; a identificação clara e hierarquizada dos interesses e objectivos nacionais; a enumeração dos recursos e meios existentes ou a gerar; a elaboração de um conceito global de acção e das orientações para as estratégias subordinadas».

20. Lei n.º 1-B/2009, de 7 de Julho, e Lei n.º 1-A/2009, de 7 de Julho, respectivamente.

- 52 competência para a elaboração da doutrina estratégica porque, sendo esta uma actividade inserida na competência do Governo para condução e execução da política governamental, cabe ao Governo legislar ou regulamentar a sua própria organização e funcionamento.

Nos textos das referidas leis também não estão definidas as fases do método de planeamento a desenvolver entre a aprovação do Programa do Governo e a elaboração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional nem as responsabilidades e competência dos intervenientes no processo de preparação e elaboração. Assim, fica patente que as tarefas de elaboração da estratégica devem ser praticadas ao nível do responsável máximo pela condução da política geral.

Para a quarta revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), o Governo nomeou um grupo alargado de personalidades de cerca de 26 áreas de especialidade, a chamada Comissão Fontoura, que procurou alargar o âmbito do anterior CEDN às várias áreas sectoriais da vida nacional, tornando-o mais aproximado de um Conceito Estratégico Nacional, como o entendemos, isto é, que englobasse as diferentes dimensões do Desenvolvimento e da Segurança numa perspectiva de estratégia integral.

Todavia, o projecto de trabalho acabou por ter como resultado final a Resolução de Conselho de Ministros n.º19/2003, de 5 de abril²¹, mantendo a designação de Conceito Estratégico de Defesa Nacional, tendo por isso sofrido várias críticas, umas por se prestar a alguns equívocos de natureza conceptual e doutrinária, e outras por razões de ordem metodológica e de enquadramento estratégico propriamente dito.

Deste modo, entendemos que deveria existir uma estrutura formal que agregasse, clarificasse e orientasse as matérias ligadas ao Conceito Estratégico Nacional, conforme enunciado no modelo proposto ou noutro qualquer que considere adequado, que permita ultrapassar os constrangimentos existentes, nomeadamente de ordem metodológica e legislativa.

Assim, poderiam ser consideradas as seguintes hipóteses: (i) a criação de um Conselho Superior de Estratégia; e (ii) a criação de uma

21. A proposta de Conceito Estratégico de Defesa Nacional foi aprovada pelo Conselho de Ministros, depois de apreciado pelo Conselho de Chefes de Estado Maior das Forças Armadas e, posteriormente, pelo Conselho Superior de Defesa Nacional. O Primeiro-Ministro e o Ministro da Defesa Nacional, em conjunto, propuseram a sua aprovação em Conselho de Ministros.

estrutura *ad hoc* para o efeito, na Presidência do Conselho de Ministros (PCM), designadamente junto do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro.

O Conselho Superior de Estratégia (CSE) seria o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de Estratégia Nacional, presidido pelo Primeiro-Ministro e com a seguinte composição: o Vice-Primeiro-Ministro, se o houver; os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver; o Ministro da Defesa Nacional, dos Negócios Estrangeiros, das Finanças, da Economia, da Administração Interna, dos Transportes, das Comunicações, do Ambiente, em suma, dos ministérios existentes de acordo com a estrutura governativa, que sejam relevantes para a definição estratégica; o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP); o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SSI); e o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas. Ao CSE competiria, para além de aconselhar e coadjuvar o Primeiro-Ministro em matéria de definição da estratégia nacional, propor as orientações da actividade da estrutura *ad hoc* responsável pela elaboração do Conceito Estratégico Nacional.

Por seu turno, a estrutura *ad hoc* funcionaria sob direcção e coordenação do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e contaria com representantes dos Ministérios (ao nível de Directores Gerais), e dos Governos Regionais, e de reconhecidos especialistas em áreas com impacto estratégico ao nível do Estado, se considerado conveniente. Por sua vez, este grupo *ad hoc* teria de ser assessorado por especialistas em doutrina estratégica. Nos ministérios responsáveis pelas diferentes estratégias gerais deveriam ser criados Grupos de Trabalho sectoriais, para definição da estratégia geral correspondente e acompanhamento da sua concretização.

Este Conselho Superior de Estratégia teria de ser equacionado à luz dos conselhos já existentes, como sejam o Conselho Superior de Defesa Nacional (órgão do Estado Português específico para consulta do Presidente da República em relação a assuntos de Defesa Nacional e ao funcionamento e disciplina das Forças Armadas Portuguesas), o Conselho Superior de Informações (órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de Informações, presidido pelo Primeiro-Ministro), e o Conselho Superior Militar (presidido pelo Ministro da Defesa Nacional, dá pareceres sobre as matérias da competência do Governo

- 54 respeitantes à Defesa Nacional e sobre as matérias da competência do Conselho Superior de Defesa Nacional).

A estrutura *ad hoc* elaboraria os seus estudos e redigiria dois documentos: o projecto do CEN e o projecto das Grandes Opções do Conselho Estratégico Nacional (GOCEN). O CEN (dado conter matéria classificada, designadamente quando estiverem presentes objectivos estratégicos susceptíveis de levantar uma hostilidade, resistência ou rivalidade por parte de outra entidade política), seria apreciado pelo Conselho Superior de Estratégia e depois submetido à aprovação do Conselho de Ministros.

Por sua vez, o GOCEN (o CEN expurgado da matéria classificada que possa conter) seria elaborado para apreciação do Primeiro-Ministro e do Conselho Superior de Estratégia. O GOCEN, depois de apreciado, seria enviado à Assembleia da República para debate, a fim de serem recebidos contributos dos grupos parlamentares e das suas Comissões Especializadas. Estes contributos poderão ser considerados e integrados no projecto final do GOCEN a ser submetido ao processo de aprovação em sede de Conselho de Ministros, sendo certo que não teria força de lei.

Bibliografia

- Barrento, A. (2010). *Da Estratégia*. Parede: Princípia Editora Lda.
- Beaufre, A. (2004). *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Carvalho, V. (1986). *Estratégia Global e Subsídios para uma Grande Estratégia Nacional*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Correia, P.P. (2002). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia. I: Conceitos, Teorias, Doutrinas*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Couto, A.C. (1988). *Elementos da Estratégia - Apontamentos para um Curso*. Vol.I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Martins, R.F. (1984). "Acerca do Conceito de Estratégia". *Nação e Defesa*, nº 29, pp. 99-125.
- Ribeiro, A.S. (1998). *Planeamento da Acção Estratégica - Aplicado ao Estado*. Lisboa: Editorial Minerva.
- Ribeiro, A.S. (2010a). *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar: Modelo de Elaboração*. Loures: Diário de Bordo.
- Ribeiro, A.S. (2010b). *Política Nacional e Estratégia Militar - Modelo de Elaboração*. Lisboa: Segurança e Defesa.

- Ribeiro, A.S. (2010c). *Teoria Geral da Estratégia – O Essencial ao Processo Estratégico*. Lisboa: Almedina. 55
- Romana, H.B. (2008). "Informações: Uma Reflexão Teórica". *Segurança e Defesa*, nº 6, pp. 98-101.
- Santos, J.L. (1983). *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.